



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 414/2022 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0286/19.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador Senival Moura, que altera a Lei nº 16.337, de 30 de dezembro de 2015, para estender o "Serviço Atende" aos estudantes com deficiência do período noturno.

Nos termos da justificativa, a propositura é fundamental para garantia do desenvolvimento e inclusão da pessoa com deficiência no universo escolar. O autor informa que há, na cidade de São Paulo, centenas de táxis adaptados que prestam serviços para o Serviço Atende. Em 2016, o Atende teria passado a oferecer o serviço de táxi para as pessoas cadastradas que estudavam no período noturno (já que as vans escolares, por regulamento, atenderiam somente até 20 horas). Todavia, segundo informações que teriam sido obtidas junto a usuários do serviço, por determinação da SPTRANS, os táxis não estariam mais fazendo as viagens de retorno dos estudantes cadastrados para suas residências, o que estaria gerando enormes transtornos para esses usuários.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura, na forma do substitutivo ao final apresentado, reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa.

Inicialmente, é de se observar que o projeto não trata apenas de uma questão de transporte. Seu pano de fundo passa por vários direitos fundamentais da pessoa com deficiência, desde a saúde até o seu direito à integração social. Nesse aspecto, o projeto harmoniza-se com a Constituição Federal, segundo a qual podem legislar concorrentemente sobre a proteção e a integração social das pessoas portadoras de deficiência a União, os Estados, Distrito Federal e também os Municípios, para suplementar a legislação federal e estadual, dentro dos limites do predominante interesse local (arts. 24, inciso XIV c/c art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

Também o art. 23, inciso II, da Carta Magna, determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

Quanto ao aspecto formal subjetivo, apesar de o art. 37, § 2º, IV, da Lei Orgânica do Município, dispor a respeito da iniciativa legislativa privativa do Prefeito para projetos que digam respeito à organização administrativa, tal norma deve ser interpretada restritivamente, ou seja, somente no plexo de atribuições que a Constituição Federal confere como de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, a leitura do art. 61, § 1º, da Carta da República, permite concluir que essa iniciativa limita-se à estrutura e atribuição de seus órgãos, bem como ao regime jurídico dos seus servidores.

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar a iniciativa legislativa parlamentar, em sede de repercussão geral, decidiu que "não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos" (Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29.09.2016).

Essa repercussão geral, que foi catalogada como Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, vem sendo aplicada nos recentes julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, os quais indicam uma verdadeira guinada jurisprudencial para considerar constitucionais leis que, historicamente, eram reputadas inadmissíveis aos olhos daquela Corte:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecutabilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. (...)

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2253854-95.2017.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018, grifos e negritos acrescentados)

De se destacar, ademais, que, ao apreciar uma lei do Estado de Santa Catarina de conteúdo semelhante, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 5.293, decidiu pela constitucionalidade formal e material dos dispositivos que versavam sobre a prestação de serviços médicos a pacientes atingidos por queimaduras. Por outro lado, o STF reconheceu,

nesse mesmo julgado, que o Estado de Santa Catarina é que teria invadido a competência do Município para tratar do "transporte" de tais pessoas, tema de interesse local. Pede-se vênha para a transcrição da respectiva ementa:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, V) E DA UNIÃO, QUANTO À AUTORIDADE PARA EXPEDIR NORMA GERAL (ART. 24, XIV, § 1º).

1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e", da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras).

2. A cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais. Precedentes.

3. Inocorrência, ainda, de violação a preceitos orçamentários, tendo em vista o acréscimo de despesas públicas decorrentes da garantia de assistência médica especializada a vítimas de queimaduras. Conforme reafirmado pelo Plenário Virtual desta Suprema Corte em sede repercussão geral (ARE 878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016): "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)".

4. Ao dispor sobre transporte municipal, o art. 8º da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina realmente interferiu na autonomia dos entes municipais, pois avançou sobre a administração de um serviço público de interesse local (art. 30, V, da CF). Além disso, o dispositivo criou presunção legal de restrição de mobilidade de vítimas de queimaduras graves, distanciando-se do critério prescrito em normas gerais expedidas pela União dentro de sua competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV, e § 1º, da CF).

5. A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona como cláusula de mero valor expletivo, que apenas conecta uma categoria normativa geral, de "pessoas com deficiência", com uma classe especial de destinatários sempre caracterizados por incapacidade

laboral - "pessoas com sequelas graves incapacitantes decorrentes de queimaduras" - sem que exista qualquer contraste entre as duas disciplinas.

6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina. (negritos acrescentados)

Para explicitar melhor o que se afirma, mostra-se pertinente a transcrição do seguinte trecho do voto do Relator, Ministro Alexandre de Moraes:

Diferentemente do que sustentado, os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei estadual impugnada não chegaram a promover inovações na realidade orgânica do Executivo local, seja pela criação de novos cargos, serviços ou mesmo obrigações. As normas em exame cuidaram apenas de especificar quais os cuidados médicos, dentre aqueles já providos ordinariamente pela rede pública de saúde, deveriam ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras), tendo em vista a situação de vulnerabilidade por eles experimentada.

Como as sequelas deixadas por acidentes podem comprometer a capacidade laboral das vítimas, além de criar estigmatizações devido a fatores estéticos, a lei catarinense previu que a assistência a essas pessoas deve ir além da mera terapêutica curativa, abrangendo também programas de reinserção social específicos (art. 7º), similares àqueles que já constam da legislação federal de amparo às pessoas com deficiência, razão pela qual o legislador local entendeu de aplicar aos portadores de sequelas graves causadas por queimaduras o regime da Lei 7.853/1989. (negritos acrescentados)

No caso da proposta sob exame, pretende-se somente garantir a extensão de um programa de transporte já existente no Município de São Paulo - "Serviço Atende" - a estudantes com deficiência que frequentem o ensino noturno, com vistas à sua inserção social. Trata-se de medida que agrega concretude à proteção das pessoas com deficiência, sem afastar-se das normas gerais previstas no Estatuto da Pessoa com Deficiência, aprovado pela Lei Federal nº 13.146, de 6 de junho de 2015. Referido Estatuto tem por base a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, ratificados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, em conformidade com o procedimento previsto no § 3º do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil. O Estatuto traz a seguinte definição de pessoa com deficiência:

Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará:

- I - os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo;
- II - os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais;
- III - a limitação no desempenho de atividades; e
- IV - a restrição de participação.

§ 2º O Poder Executivo criará instrumentos para avaliação da deficiência.

A questão atinente à extensão do Serviço Atende aos estudantes com deficiência que frequentem o período noturno está, assim, em perfeita consonância com a legislação federal sobre o tema. A rigor, o projeto apenas torna expressa uma hipótese de serviço que já deveria fazer parte do atendimento regular previsto no inciso I do artigo 4º da Lei Municipal nº 16.337/2015. Contudo, devido à limitação de horário do Serviço Atende (atualmente oferecido apenas até 20h), faz-se necessário incluir expressa menção ao período noturno, para que os estudantes com deficiência possam contar com o serviço de transporte no retorno da escola ou faculdade.

Para ser aprovada, a propositura depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE, na forma do substitutivo ao final apresentado com vistas a: (i) adaptar o texto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar

nº 95/1998; (ii) evitar a criação de uma quarta modalidade do serviço, que, a rigor, pode ser incluída no atendimento regular já previsto em lei; (iii) tornar o texto de lei mais genérico, eliminando referência expressa a limitações do serviço, seja em relação ao modal (táxi ou veículos tipo van e similares) ou à distância mínima do percurso, deixando esses aspectos mais concretos da norma para a regulamentação pelo Poder Executivo; e (iv) eliminar o artigo que antes dispunha sobre prazo para regulamentação da lei pelo Executivo, por tratar-se de indevida ingerência na alçada daquele Poder.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 286/2019.

Altera a Lei nº 16.337, de 30 de dezembro de 2015, que institui o Serviço de Atendimento Especial - Serviço Atende, no Município de São Paulo, para estender o serviço ao transporte de estudantes com deficiência, no período diurno ou noturno.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º O artigo 4º da Lei nº 16.337, de 30 de dezembro de 2015, que institui o Serviço de Atendimento Especial - Serviço Atende, no Município de São Paulo, passa a ter um parágrafo adicional com a seguinte redação:

Art. 4º

.....

§ 1º

§ 2º A modalidade de que trata o inciso I do "caput" deste artigo inclui o atendimento a usuário estudante matriculado em escola ou faculdade, que necessite de transporte nos períodos diurno ou noturno.

Art. 2º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 27/04/2022.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Cris Monteiro (NOVO)

Edir Sales (PSD)

Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Relator

Rubinho Nunes (UNIÃO)

Sandra Tadeu (UNIÃO)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 28/04/2022, p. 97

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.